Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6106

13. 11. 96

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Christa Nickels, Amke Dietert-Scheuer, Kerstin Müller (Köln) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der Großen Anfrage der Abgeordneten Christa Nickels, Amke Dietert-Scheuer, Cem Özdemir, Kerstin Müller (Köln) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksachen 13/2530, 13/4861 –

Praxis und Auswirkungen des Asylverfahrens bei Einreise auf dem Luftwege (sog. Flughafenverfahren) insbesondere für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Flughafenverfahren für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge ist nicht kindgerecht.

   Seit dem 1. Juli 1993 wird bei Asylsuchenden, die über einen Flughafen einreisen wollen und entweder kein gültiges Reisedokument besitzen oder aus einem „sicheren Herkunftsstaat" kommen, das sog. Flughafenverfahren angewandt. Dies bedeutet, daß die Asylsuchenden vor der Entscheidung über die Einreise ein Asylverfahren zu durchlaufen haben und für die Dauer dieses Verfahrens auf dem jeweiligen Flughafen untergebracht werden müssen. Dies bedeutet auch, daß die Asylsuchenden den Flüchtlingstrakt des Flughafengebäudes nicht verlassen dürfen oder aber nur in Begleitung eines Beamten des Bundesgrenzschutzes, um die rechtliche Fiktion der Nichteinreise aufrechterhalten zu können.

   Dieses auf deutschen Flughäfen praktizierte Asylschnellverfahren wird spätestens seit dem Erlaß des Bundesministeriums des Inneren vom 6. Juli 1994 auch auf Kinder und Jugendliche angewandt.

   Wie die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Christa Nickels und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 13/4861 – dargelegt hat, ist weder das BGS-Gelände noch der Flüchtlingstrakt auf die Unterbringung von Kindern eingerichtet.

   Dies verstößt gegen die Voraussetzungen der Durchführung des Flughafenverfahrens, den § 18 a AsylVerfG verlangt, daß die Unterbringung auf dem Flughafen möglich ist, und daß eine

menschenwürdige Behandlung der Asylantragsteller gesichert ist (vgl. BVerfGE vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1516/93 –). Für minderjährige Asylsuchende bedeutet dies, daß für sie eine kindgerechte Unterbringung und Behandlung gesichert sein muß.

Unter den Gegebenheiten auf deutschen Flughäfen kann kein „kindgerechtes Flughafenverfahren" durchgeführt werden.

Dies gilt insbesondere, wenn Kinder unbegleitet, also ohne Eltern oder Verwandte auf deutschen Flughäfen um Asyl und Schutz nachsuchen. Ohne Angehörige und ohne Rechtsbeistand sind sie allein auf die Hilfe der Beamten des Bundesgrenzschutzes angewiesen, die damit jedoch überfordert sind und deren Aufgabe dies auch nicht ist.

Ein kindgerechtes Flughafenverfahren ist nicht möglich, da keine für die Betreuung von Kindern geeigneten Räumlichkeiten vorhanden sind. Das vorhandene „Kinderzimmer", das Beamte des Bundesgrenzschutzes bemüht waren, mit Kinderspielzeug einigermaßen herzurichten, entspricht keinesfalls den Bedürfnissen, die ein Kind hat. Der beengte Raum ist unmittelbar vor einem Flughafengebäude mit Fensterblick hierauf gelegen. Es gibt keine kindgerechten Wasch- und Toilettenräume, keine Außenflächen. Das gesamte Gebäude ist abgeriegelt, die Kinder und Jugendlichen können sich nicht frei bewegen. Außerdem bedeutet das Umfeld eine weitere Belastung für die Minderjährigen. Das Zimmer liegt in unmittelbarer Nähe zu den Diensträumen des Bundesgrenzschutzes. Dort herrscht der Betrieb einer größeren Polizeiwache mit einer relativ hohen Personalfrequenz, der Isolation von Gleichaltrigen, den Verständigungsschwierigkeiten (Dolmetscher befinden sich in einem anderen Gebäude) sowie der Existenz von Zellen in unmittelbarer Nachbarschaft der Waschräume.

Dabei sind die Beamten zwar bemüht, dem Problem der Unterbringung in ihrem Dienststellenbereich mit Menschlichkeit und Wohlwollen zu begegnen. Dies reicht aber bei weitem nicht aus. So hat es bereits das Verwaltungsgericht Frankfurt mehrfach dargelegt (siehe insbesondere Beschluß vom 27. März 1995 AZ 3 G 50094/95. A (2)).

2. Das „Clearingverfahren", das für bereits eingereiste Jugendliche teilweise praktiziert wird, entspricht dem Wohl des Kindes.

   Seit Jahren haben sich in der Bundesrepublik Deutschland Einrichtungen der Jugendhilfe bewährt, die für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge das sog. Clearingverfahren durchführen.

   In diesen Einrichtungen werden die Personalien der Kinder festgestellt, Hintergründe der Flucht sowie die seelische und körperliche Verfassung abgeklärt sowie weitere Entscheidungen getroffen, wie etwa die Vermittlung zu Verwandten, Bestellung eines Ergänzungspflegers oder Vormunds, Asylantragstellung und erforderliche Erziehungshilfen.

Das Aufnahmeheim der Arbeiterwohlfahrt für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge in Kronberg ist eine Einrichtung der Jugendhilfe, die minderjährigen Asylsuchenden in kindgerechter, vorbildlicher Weise Schutz und Hilfe bietet.

Die dahin eingewiesenen und untergebrachten Kinder und Jugendlichen sind minderjährige unbegleitete Flüchtlinge bis zum 16. Lebensjahr, die von der beim Jugendamt der Stadt Frankfurt/Main angesiedelten Clearingstelle auf der Grundlage des § 42 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erstversorgt werden bis ihr ausländerrechtlicher Status sowie ihr weiterer Verbleib geklärt ist. Dies kann zum einen der Verbleib bei in Deutschland lebenden Familienangehörigen sein, es kann die Unterbringung in einer anderen Jugendhilfeeinrichtung bedeuten, es kann aber auch die Rückführung der oder des Minderjährigen ins Herkunftsland bedeuten.

Wie dargelegt, ist für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge, die entweder aus einem sog. sicheren Herkunftsstaat kommen oder keinen Paß bei sich führen, ein solches Clearingverfahren nicht vorgesehen, da das Flughafenverfahren gemäß § 18a AsylVerfG und gemäß dem Erlaß des Bundesministeriums des Inneren vom 6. Juli 1994 auch auf minderjährige unbegleitete Flüchtlinge angewendet werden soll.

3. Bundesländer und Städte, die (zufällig) über einen internationalen Flughafen verfügen (Hessen, Bayern, Hamburg und Berlin) werden in nicht zu rechtfertigendem Maße für die Kosten der Unterbringung und Betreuung aufkommen.

   Wenn minderjährige unbegleitete Flüchtlinge in einer Jugendhilfeeinrichtung wohnen, unterbleibt eine Anrechnung auf die Aufnahmequote der Länder, was zu einer höchst ungleichen Belastung der Bundesländer mit internationalen Flughäfen und auch Schiffshäfen führt, über die unbegleitete Minderjährige nun einmal hauptsächlich einreisen (§§ 14 II 2 Nr. 2, 47 I, 52, 45 AsylVG).

   Die Tatsache, daß das Aufnahmeheim im Taunus in der Nähe des internationalen Flughafens Frankfurt Rhein/Main liegt, hat dazu geführt, daß etwa im Jahre 1994 insgesamt 330 Kinder und Jugendliche aus 22 Ländern in Kronberg Aufnahme fanden.

   In der Jugendhilfeeinrichtung Kronberg/Taunus werden die Pflegekosten gemäß dem hessischen Landesaufnahmegesetz von der Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge in Schwalbach getragen. Für die verbleibenden Fälle trägt die Stadt Frankfurt/Main die Kosten; in Einzelfällen tragen auch andere Städte die Kosten, wenn das örtliche Jugendamt einen Platz in Anspruch nimmt.

   Die Kosten können weder allein von den Ländern getragen werden, in denen sich zufällig ein internationaler Flughafen befindet, noch sind Städte wie Frankfurt am Main, Hamburg, München und Berlin in der Lage, die Pflegekosten für eine Erstunterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zu tragen.

Die Aufgabe, minderjährigen ausländischen Kindern Schutz und Hilfe zuteilwerden zu lassen, ist eine Aufgabe des Bundes, zu der dieser sich auch im Rahmen internationaler Abkommen, so z. B. der VN-Kinderrechtskonvention, verpflichtet hat. Die aus dieser Verpflichtung entstehenden Kosten müssen vom Bund getragen werden.

4. Für die Dauer des Clearingverfahrens muß den minderjährigen Kindern eine Aufenthaltsbefugnis aus humanitären Gründen erteilt werden.

   Für besondere Ausländergruppen besteht nach dem Ausländergesetz die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für einen bestimmten Zweck.

   Das Ausländerrecht hält hierfür das Instrument der Aufenthaltsbefugnis oder der Aufenthaltsbewilligung bereit. Beides kann befristet erteilt werden.

   Allerdings ist die Befugnis die angemessene Form des Aufenthaltsstatus für Kinder, da es um die Ermöglichung eines befristeten Aufenthalts einer bestimmten Gruppe von Ausländern, nämlich um unbegleitete Minderjährige, geht. Diese Form der Aufenthaltserlaubnis bedarf zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit des Einvernehmens des Bundesministeriums des Inneren (§ 32 Satz 2 AuslG).

   Wie Erfahrungen anderer Länder der Europäischen Union (z. B. Niederlande) zeigen, erscheint es angebracht von einer Dauer des Clearingverfahrens von etwa drei bis sechs Monaten auszugehen. Dabei können diese Werte nur als grundsätzliche Orientierungen verstanden werden. Denn entscheidend ist der Einzelfall. Je nachdem kann eine längere Dauer oder aber auch ein sehr viel kürzeres Verfahren für die Klärung der Situation des Kindes erforderlich sein.

   Die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis für die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist hier die adäquate Form der Aufenthaltserlaubnis, die das Ausländerrecht für diese Zwecke bereit hält.

5. Die Herabsetzung der Handlungsfähigkeit für Minderjährige auf 16 Jahre ist durch nichts gerechtfertigt.

   Es stellt einen offenen Wertungswiderspruch im Hinblick auf andere Rechtsgebiete dar, wenn Kinder und Jugendliche für Rechtshandlungen nach dem Ausländerrecht und dem Asylverfahren bereits mit dem 16. Lebensjahr als handlungsfähig gelten sollen.

   Der mangelnden Sprachkenntnis der Kinder und der psychischen Situation, in der sie sich befinden, wird dies in keiner Weise gerecht.

   Allgemein ist für deutsche Kinder und Jugendliche die Handlungsfähigkeit in allen rechtlichen Verfahren an die Geschäftsfähigkeit und damit an die Volljährigkeit gebunden. Infolge des § 68 Abs. 1 des Ausländergesetzes werden deutsche

und ausländische Kinder und Jugendliche mit zweierlei Rechtsmaßstäben gemessen.

Damit werden ausländische Kinder und Jugendliche per Gesetz diskriminiert; dies ist nicht nur kinder-, sondern auch ausländerfeindlich.

6. Zur Beurteilung, ob Kinder einen Asylantrag stellen oder nicht, sind Beamte des Bundesgrenzschutzes nicht in der Lage; ohne je einen Bediensteten des Bundesamtes gesehen zu haben, werden Kinder unmittelbar von deutschen Grenzen zurückgewiesen.

   Dies verstößt in eklatanter Weise gegen das Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 GG.

   Die Aussagen der ankommenden Minderjährigen vor den Bundesgrenzschutzbeamten werden von diesen im Hinblick auf die Stellung eines Asylantrages ausgewertet. Davon ist abhängig, ob die Minderjährigen sofort zurückgewiesen und zurückgeschoben werden oder ob sie zu den Bediensteten des Bundesamtes geführt werden.

   Dies ist unzulässig. Allein das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge ist befugt und in der Lage zu entscheiden, ob ein Minderjähriger einen Asylantrag stellt und welche Gründe bzw. Hintergründe es hierfür gibt (vgl. auch BVerfGE vom 14. Mai 1996 – 2 BvR 1516/93 – S. 54, 55).

   Die Beamten sind zur Ermittlung eines asylrechtlich erheblichen Sachverhalts weder geschult, noch sind sie pädagogisch oder kinderpsychologisch ausgebildet. Schließlich entspricht dies auch nicht ihrer dienstlichen Aufgabe.

   Es müssen aber auch solche Minderjährige zum Clearingverfahren zugelassen werden, die etwa gegenüber den Beamten des BGS zunächst den Wunsch äußern, in Deutschland zur Schule gehen zu wollen. Die eigentlichen Gründe sind oft ganz andere. Deshalb müssen in einem geordneten Clearingverfahren die näheren Umstände ermittelt und abschließend geklärt werden.

   Die Tatsache, daß Minderjährige, die einen Asylantrag stellen wollen, sich nicht entsprechend artikulieren können (aus Altersgründen oder aus mangelnder Sprachkenntnis), führt oft dazu, daß diese Kinder unmittelbar zurückgewiesen oder zurückgeschoben werden.

   Dies geschieht gemäß § 68 Abs. 2 unabhängig von der Handlungsfähigkeit der Kinder, hiernach werden Kinder, egal welchen Alters, zurückgewiesen oder zurückgeschoben. Abschiebungsandrohungen und Abschiebungen Minderjähriger sollen selbst dann zulässig sein, wenn sich der gesetzliche Vertreter im Ausland aufhält oder sein Aufenthaltsort im Inland unbekannt ist. Diese Regelung verstößt in eklatanter Weise gegen das Rechtsstaatsprinzip, denn sie ermöglicht aufenthaltsverhindernde und aufenthaltsbeendende Maßnahmen, ohne daß sich der Minderjährige hiergegen zur Wehr setzen und Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann (Kanein/Renner, Aus-

länderrecht, Kommentar, § 68 AuslG Rn. 7; GK-Ausländerrecht, § 68 AuslG Rn. 17). Der Minderjährige ist nicht einmal in der Lage, zwingende Abschiebungshindernisse geltend zu machen.

7. Die Nichtanwendung der von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten VN-Kinderrechtskonvention bei der Einreise und dem Aufenthalt von ausländischen Kindern und Jugendlichen verstößt gegen internationales Recht.

   Die Bundesregierung ist mit Ratifikationsgesetz vom 17. Februar 1992 dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 beigetreten. Am 5. April 1992 trat die sog. Kinderrechtskonvention für Deutschland in Kraft. Hiernach hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, einem Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt oder als Flüchtling anzusehen ist, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung seiner Rechte zu gewähren (Artikel 22 Abs. 1 KK). Außerdem soll in den Fällen, in denen Eltern oder Familienangehörige nicht ausgemacht werden können, dem Kind derselbe Schutz gewährt werden, wie jedem anderen Kind, das aus irgendeinem Grund dauernd oder vorübergehend aus seiner familiären Umgebung herausgelöst ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in diesen Fällen verpflichtet, dem Kinde Schutz und Beistand zu geben (Artikel 22 Abs. 2 Satz 2 VN-Kinderrechtskonvention).

   Die Kinderrechtskonvention enthält in Artikel 22 Satz 2 einen subjektiven unmittelbar einklagbaren Rechtsanspruch. Eine wirksame Wahrnehmung dieses Rechtsanspruches setzt notwendig auch ein entsprechendes Einreise- und Aufenthaltsrecht voraus.

   Dem steht auch nicht die von der Bundesregierung bei Niederlegung der Ratifikationsurkunde abgegebene Erklärung entgegen, wonach aus ihrer Sicht die Kinderrechtskonvention ausschließlich Staatenverpflichtungen begründe und keine Bestimmung dahin gehend ausgelegt werden könne, „daß sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen" (sog. Interpretationserklärung).

   Die Bundesrepublik Deutschland hat die Kinderrechtskonvention ohne einen entsprechenden förmlichen Vorbehalt ratifiziert; dieser Interpretationserklärung kommt deshalb völkerrechtlich auch keine Bedeutung zu. Auch die Erklärung der Bundesregierung, daß das Übereinkommen innerstaatlich keine Anwendung finde, ist ein unzulässiger Generalvorbehalt gegen die Konvention. Er steht im übrigen im krassen Gegensatz zum Wortlaut der Konvention, wonach „Vorbehalte, die mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind, nicht zulässig sind." (Artikel 51 Abs. 1 der Konvention)

   Den in Deutschland praktizierten Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen hat demzufolge der VN-Aus-

schuß für die Rechte des Kindes in seiner zehnten Sitzung am 6. und 7. November 1995 in Genf mit den folgenden Bemerkungen kommentiert:

„Der Ausschuß ist nach wie vor besorgt über den Umfang, in dem die besonderen Rechte und Bedürfnisse von Kindern als Asylsuchende und Flüchtlinge berücksichtigt werden. Die Verfahren für asylsuchende Kinder, besonders in bezug auf die Familienzusammenführung, die Ausweisung von Kindern in sichere Drittländer und die „Flughafenregelung" geben Anlaß zur Besorgnis. Hierzu stellt der Ausschuß fest, daß die im Übereinkommen verankerten Garantien, besonders jene der Artikel 2 (Gleichbehandlungsgrundsatz), 3 (Vorrang des Kindeswohls), 12 (Anhörungsrechte), 22 (Schutz für alle Kinder, die außerhalb ihrer familiären Umgebung sind) und 37 d (Freiheitsentziehung und Rechtsschutz) anscheinend nicht erfüllt werden, während der Umsetzung von Artikel 9 und 10 (Familienzusammenführung) des Übereinkommens scheinbar keine ausreichende Aufmerksamkeit geschenkt wird. Auch stellt der Ausschuß mit Besorgnis fest, daß die Interpretation des bereitzustellenden Angebots an ärztlicher Behandlung und medizinischer Leistung zugunsten asylsuchender Kinder anscheinend nicht vor dem Hintergrund der Grundsätze und Bestimmungen des Übereinkommens, besonders jenen von Artikel 2 (Gleichbehandlungsgrundsatz) und 3 (Vorrang des Kindeswohls) erfolgt."

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

1. unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, die an deutschen Grenzen ein Schutzersuchen stellen, die Einreise zum Zwecke der Klärung ihrer persönlichen und der daraus resultierenden rechtlichen Situation zu gestatten;

2. die rechtlichen Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Errichtung von Aufnahmeheimen für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge zu schaffen (Clearingstellen), in denen ausländische Kinder und Jugendliche grundversorgt und betreut werden, bis ihr möglicher weiterer Verbleib im Bundesgebiet, ihr ausländerrechtlicher Status, die mögliche Stellung eines Asylantrages oder aber ihre Rückführung unter jugendrechtlichen Maßstäben geklärt ist;

3. ein Finanzierungskonzept vorzulegen, in dem die Kosten für die Pflege und Erstversorgung der Jugendlichen vom Bund allein getragen werden;

4. das für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen zur Durchführung des Clearingverfahrens aus humanitären Gründen erforderliche Einvernehmen (nach § 32 des Ausländergesetzes) zu erteilen;

5. die Altersgrenze der Handlungsfähigkeit von Ausländern heraufzusetzen und die Fähigkeit zur Vornahme von ausländer- oder asylrechtlichen Verfahrensverhandlungen auf den Zeitpunkt der Vollendung des 18. Lebensjahres, wie in anderen Rechtsgebieten auch, festzusetzen;

6. die Vorschriften, die eine Zurückschiebung und Zurückweisung von Kindern und Jugendlichen, unabhängig vom Alter ermöglichen, aufzuheben;

7. den Empfehlungen des VN-Ausschusses für die Rechte des Kindes in seinem Erstbericht vom 6./7. November 1995 Folge zu leisten, die festgestellten Verstöße gegen die VN-Kinderrechtskonvention, insbesondere gegen Artikel 2 (Gleichbehandlungsgrundsatz), 3 (Vorrang des Kindeswohls), 12 (Anhörungsrechte), 22 (Schutz für alle Kinder, die außerhalb ihrer familiären Umgebung sind) und 37 d (Freiheitsentziehung und Rechtsschutz) zu unterlassen und die im Übereinkommen vereinbarten Garantien umzusetzen.

Bonn, den 13. November 1996

Christa Nickels
Amke Dietert-Scheuer
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333